

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.06.013

论生态修复的基本内涵及其制度完善

吴 鹏

(安徽大学 法学院, 安徽 合肥 230601)

摘 要: 生态修复制度研究在我国已经初步展开,但存在较多误区,多数观点将生态修复与生态恢复、土地复垦等概念混同。应当重新界定生态修复的概念,并在此基础上探讨生态修复的基本内涵。一方面,生态文明赋予了生态修复更为丰富的内涵;另一方面,自然科学理论与广泛开展的生态修复实践也说明,自然修复与社会修复是生态修复基本内涵的两个主要内容。因此,生态修复制度的完善不能偏废任何一个方面的内容,而应当在不断完善现有的自然修复制度的基础上,构建公平合理的社会修复制度。

关 键 词: 生态修复; 自然修复; 社会修复

中图分类号: D 922.604

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2016)06-0628-05

On the Basic Connotations and Institutional Improvement of Ecological Restoration

WU Peng

(Law School, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: The research of ecological restoration systems in China is at its preliminary stage, but there are already many misconceptions. For example, ecological restoration, ecological recovery and land reclamation are confused in most cases. Thus, the concept of ecological restoration should be redefined, based on which the basic connotations of ecological restoration could be explored. On the one hand, ecological civilization provides richer connotations of ecological restoration. On the other hand, theoretical research of natural sciences and wide practices of ecological restoration indicate that natural restoration and social restoration are the two basic connotations of ecological restoration. Therefore, both of the aspects cannot be ignored in improving the ecological restoration system, and a fair and reasonable social repair system should be constructed based on the continuous improvement of the existing natural repair system.

Key words: ecological restoration; natural restoration; social restoration

一、生态修复概念的界定

有关生态修复的理论研究和实践早已在不同学科领域广泛开展,这为完善生态修复制度提供了坚实的基础。但法学学者在研究生态修复概念

时,却并未深究这些已有的理论和实践经验,多存有认识误区。例如有学者在研究汶川灾后重建问题时将灾区的生态修复等同于“生态建设”,认为生态修复的目的就是“恢复、改善生态环境,继而使生态系统正常有效运行”^[1]。还有学者在研究采煤塌陷区生态修复法律制度的过程中,也认为生态修复就是一种恢复过程^[2]。二者都仅仅将生

收稿日期: 2016-02-10

基金项目: 国家社会科学基金青年资助项目(14CFX045); 安徽大学中国三农问题研究中心开放课题资助项目(Y01002388)。

作者简介: 吴 鹏(1981-),男,安徽淮南人,安徽大学讲师,法学博士,主要从事环境与资源保护法研究。

态恢复的概念套用到了生态修复概念中,并未认识到生态修复内涵的复杂性。更有甚者在论述矿区生态修复制度时,竟然将生态修复理解为土地复垦^[3]。此外,还有学者引入所谓的“状态责任”来解释生态修复责任^[4]。相类似,也有学者将生态修复等同于污染环境的修复,认为生态修复责任仅仅是法律责任,其主体是污染者,而国家要承担补充责任^[5]。事实上,这两种观点都仅仅将受污染环境的修复作为修复的对象,对责任主体及其责任内容理解未免过于狭隘。

总体来看,现阶段有关生态修复制度的多数研究,是在没有清楚认知生态修复基本内涵的前提下,想当然地将现有环境科学领域中的相近词汇进行所谓的法律理解。大部分学者仅仅关注环境要素的治理,却并未考虑生态修复概念及其内涵演化为今天这种复杂、多样、有序的生态系统维护措施的重要社会价值,继而根本无法全面认识生态修复的完整内涵。当然,除上述观点之外,有学者已然意识到了生态修复内涵的复杂性,并提出生态修复是包括环境污染治理与社会治理在内的系统工程。如方印认为生态修复法制建设不仅仅是对污染环境的治理,还包括了对社会的补偿,并认为应扩大法学上的生态修复的基本范畴,把开发者的还原性修复、污染者的治理性修复、使用者的增殖性修复也纳入法学生态修复规制范畴^[6]。笔者赞同从环境与社会两方面对生态修复内涵进行系统理解,并将生态修复的法律概念界定为:生态修复是为适应生态文明建设需要,以生态系统整体平衡维护为出发点,由国家统一部署并实施的治理环境污染和维护生态系统平衡的系统工程,以及在此基础上进行的促进当地社会经济转型发展,逐步缩小地区发展差距,实现国家社会经济均衡发展的一系列政治、经济和文化等社会综合治理措施。生态修复制度即是保障生态修复系统工程及其社会综合治理措施顺利开展的一系列制度的总称。鉴于此,对生态修复的内涵也应当有一个全新的认识,下文将详析之。

二、对生态修复内涵的新认识

生态修复是现代自然科学研究的重要理论和实践成果,如果忽视这一渊源,生态修复制度建设将偏离正确方向。因此,生态修复制度的完善应当以既有自然科学领域对该概念的准确理解为基

础,探寻其理念演化过程,深究生态修复应有之内涵。

1. 从生态修复的理念演进看生态修复内涵认识的深化

现代意义上的生态修复理念起源于恢复生态学中生态恢复概念的不断演进和创新。生态恢复是指协助已经退化、损害或者彻底破坏的生态系统恢复到原来发展轨迹的过程^[7]。从这一定义中可以得知生态恢复的主要目的在于“回复”,强调的是原貌^[8]。而生态修复一词则是日本学者首创。日本学者在界定相关概念时从语词的准确性角度出发,使用了明显更为贴切的称谓——生态修复。我国最先引入的是生态恢复概念。但随着研究的深入我国学者逐步意识到,生态系统的原始状态很难确定,特别是极度退化的生态系统,而且很多情况下在经济上也不合理、不可行。学者们逐渐对生态恢复的提法产生质疑。不少学者甚至认为生态恢复的定义过于严格,不切实际,而生态修复更科学与准确^[9]。在这种认识之下,我国生态修复理论体系逐步形成,并广泛应用于对相关实践的指导工作^[10]。伴随着我国相关实践的广泛开展及其实效的显现,生态修复理念越来越受到党和国家的重视,逐步成为我国生态文明建设的重要措施。党的十八大报告提出实施“重大生态修复工程”,党的十八届三中全会正式提出完善“生态修复制度”的要求。这是党在阐述其相关政策的正式文件中对于生态修复这一语词的明确肯定。生态修复正在逐步取代生态恢复,成为生态文明及其制度体系建设的重要内容。

生态文明(ecological civilization)就是用来指代工业文明之后的一种新的文明形态,它所体现的是一种物质文明和精神文明上的进步状态。这种进步状态是以人与人、前人与后人,以及人与自然(或者生态系统)、人与社会经济之间的和谐共生、平衡发展为目的的,它追求经济有效、社会公正和生态良好的良性发展,并涉及世界观与价值观、生产方式与生活方式、发展模式与消费模式、社会制度和法律制度等诸多范畴^[11]。可见,生态文明的关键在“文明”,“生态”只是达到社会进步的手段和基础。简单地说,即是以生态化手段达到促进社会进步的目的。因此,在建设生态文明的过程中,生态系统维护与环境污染的治理都是手段,社会进步才是最终目的。为适应生态文明建设的需要,生态修复就不应再纠结于生态系统是否应当恢

复原貌,而是更应关注生态修复过后,新“生态”对社会经济发展是否具有实际的社会效益或价值。这种有关社会效益或价值的探讨,促使生态修复内涵既包括“生态”的内容,更包括“文明”的内容,生态修复的内涵因此拓展得更加丰富。

2. 从自然科学研究成果看生态修复的两方面内涵

《环境科学大辞典》将生态系统类型划分为自然生态系统、半人工生态系统与人工生态系统三大类型^[12]。我国学者也早在上世纪80年代即提出“社会—经济—自然复合生态系统”的概念^[13]。这表明人类及其社会都是生态系统的一个重要组成部分。基于这种生态系统整体性的认识,生态修复专家焦居仁先生将生态修复实践概括为五大方面,并认为生态修复的过程既包括“退耕还林(草)”等自然环境的恢复过程,也包括对影响生态系统平衡的社会发展问题的治理,例如“调整结构”和“生态移民”等^[14]。因此,生态修复不仅仅要实现对自然环境的修复,更要实现对社会的治理。我国水土保持领域专家王治国先生针对水土保持生态修复问题也提出了类似的观点:必须承认,在我国水土保持只有与发展区域经济和改善人民生活紧密联系起来,才能把工作搞好^[15]。这说明生态系统的维护必须与人类社会的自身建设相结合才有意义。生态修复的内涵明显应当包括自然与社会两个方面的内容。

从具体实践上来看,我国普遍开展的生态修复工程也包涵有自然与社会两个方面治理过程。例如,采煤塌陷区的生态修复,既包括了对因采煤塌陷而产生的环境污染和生态破坏的修复,也包括对由此引发的失业、社会稳定、经济转型及城镇化等社会问题的解决^[16]。再如,在我国已经开展的三北防护林工程,这一工程不仅恢复、改造自然环境,同时将这种改造与当地民众生活状况的改变乃至与社会发展相结合,其实这就是生态修复工程的一个具体缩影。可见我国广泛开展的生态修复实践也是从自然环境的治理与社会的综合治理两个方面去具体实施的。

3. 生态修复的基本内涵应包括自然修复与社会修复两个方面

生态修复的基本内涵应当包括两个方面。从维护自然生态系统平衡的角度来说,生态修复就是要最大限度地利用技术手段,对被污染环境要素实施修复,或对遭到破坏的生态环境进行有利

于人类社会发展的改造与重建,使失衡的自然生态系统尽可能地恢复平衡。姑且称之为自然生态系统的修复,简称为自然修复。

从维护社会生态系统平衡的角度来说,经济、政治相互交织的社会发展问题是影响生态系统整体平衡的关键因素。换句话说,社会发展严重不平衡是导致生态系统整体平衡被打破的根本原因。社会发展的不平衡业已影响到社会发展的资金、技术等方面的投入能力,从而产生经济发展程度差异下维护生态系统平衡能力上的巨大差距。这种差距会直接影响相应地区的社会可持续发展能力,进而导致社会经济弱的地区恒弱,强的地区恒强。这种现象极似经济发展中常见的“马太效应”,它反过来又会加速扩大维护生态系统平衡能力上的差距。由此导致恶性循环,造成社会生态系统的失衡。因此,要从根本上维护生态系统平衡,就需要在进行自然修复的同时关注社会生态系统失衡状态的修正,即对我国当前社会经济发展不平衡状态进行彻底修复。这一过程包括通过生态修复工程资金投入促进当地社会经济发展;通过经济利益补偿来弥补不同地区间经济发展的巨大差距;帮助经济落后且生态脆弱的地区获得转型发展的源动力从而降低转型风险;以分配正义促进环境公平的实现等环节。由于该类措施针对的对象是典型的社会经济发展问题,我们姑且称之为广义的社会修复。当然,社会修复也可以狭义地理解为,以全社会共同参与方式进行生态修复的措施和过程。生态修复工程的开展需要投入大量的人员、技术、资金和其他物资,但在经济发展能力较弱的地区,这种投入就不可能独自承受。因此,生态修复工程需要全社会的广泛参与,通过政策和制度激励新兴生态修复产业的发展,培育生态修复市场的形成,增加新的经济增长点,同时将生态修复工程开展的实际经济效益惠益于开展生态修复的地区及其人民。

综上所述,自然修复与社会修复是生态修复内涵的两个重要方面。二者相互联系,不可分割,社会修复必须以自然修复为依托,自然修复应以社会修复为最终目的。一方面,自然修复必须通过生态修复工程来实现,即对环境问题进行技术上的治理。但是这种治理本身并不能带来社会效益的最大化,它又需要与社会发展问题的解决相结合,否则只能沦为面子工程。另一方面,要让生态修复工程的绿色效应切实惠益于普通民众,就

应当最大限度解决社会发展的不平衡及其引发的一系列社会问题。从生态文明制度体系建设的需要来看,自然修复必须最终落实到社会修复中才对社会正义的实现有实际价值。可见在生态修复过程中自然修复与社会修复均不可偏废。然而我国在相应制度建设却恰恰存在这种以偏概全的认识误区,并直接阻碍国家构建更为完善的生态修复制度。

三、关于生态修复制度完善的思考

我国现有所谓的生态修复制度设置是建立在片面认识生态修复内涵基础之上的,故而造成其设计不尽合理。例如《水土保持法》《土地复垦条例》《退耕还林条例》《环境保护法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《土地管理法》《野生动物保护法》《草原法》《水法》《防沙治沙法》《森林法》等法律法规,虽较系统地规定了对环境污染进行修复的具体制度,但观其详情可见,该类制度是基于生态恢复理念而制定的。不论是土地复垦制度还是退耕还林制度,甚至是水土保持制度都是对相应环境要素的治理,对因此受损的生态系统社会服务功能的恢复。但不能说生态环境的治理就必然能够带来社会发展;生态系统功能的恢复,也不必然带来社会可持续发展能力的修复。基于生态修复内涵的两分性认识可以看出,现有制度只不过是生态修复中自然修复过程进行了相应规定,而缺乏社会修复问题的必要规制。因此,我国生态修复制度需要进行系统完善。

1. 应进一步完善已有的自然修复制度

自然修复制度包括现有的土地复垦、水土保持等法律制度,这类制度完善的关键在于使其进一步具有可操作性。具体来说,可以分以下三个方面进行:一是应当有完善的生态修复工程规划制度,对生态修复地区进行合理规划。二是应当结合生态红线制度建设的要求,进一步细化生物多样性保护、风沙源治理、小流域综合治理、退耕还林还草、退牧还草等重大生态修复工程法律制度,并严格其主体责任,建立问责制和终身追责制。三是应当建立生态修复工程的标准、评估、监

督和市场准入等一系列法律制度,以形成生态修复工程法律制度体系,使现有制度更具有可操作性。

2. 应构建完善的社会修复制度

社会修复的根本目的就是要在治理环境污染、维护生态系统平衡的同时对经济转型等社会问题进行有效治理,从而最大限度地解决社会不平衡发展引发的环境危机。一方面利用生态修复工程大规模资金投入、自然修复各项技术工程的实施及新兴产业的发展,实现对生态环境的有益改造,引导社会经济发展模式的彻底转型。激励最广泛的资源受益者承担应有的维护生态系统平衡的责任;通过补偿来弥补发达地区对欠发达地区的资源利用欠账;运用税收、财政杠杆公正分配经济发达地区对欠发达地区的生态修复帮扶义务,落实共同富裕的基本国策。另一方面,就是通过落实各种社会福利,对因资源开发、环境污染及生态破坏造成的个人生存权与发展权的损害予以充分弥补。具体来说可以从以下几个方面构建完善的社会修复制度。

一是建立资源利用地对资源输出地的补偿制度。这类补偿包括传统意义上的生态补偿,也包括专门用于生态修复工程,且基于资源的历史利用关系所应当承担的经济补偿;同时还应当包括以资源利用关系为纽带,基于共同富裕,先富带动后富基本国策而进行的一对一的帮扶性经济补偿。这些补偿将是直接的经济利益补偿,并专门用于生态修复工程,使全社会共担生态修复费用。

二是由中央政府拨付足量资金直接支持当地生态修复建设,建立生态修复财政转移支付制度。为此,可以设立专门的税收制度,按照社会经济发展程度设定缴纳对象和标准,由国家财政统一调配各地所需的生态修复费用。这些费用中除去必要的生态修复工程实施费用之外,还应当包括促进当地社会稳定的社会治理费用。例如,由于移民搬迁带来的失业和再就业社会保障费用等。建立国家生态修复保险制度和基金制度,为生态修复工程提供广泛的资金支持,同时保障生态修复地区的社会福利,以此补偿一般法律救济途径无法弥补的经济损失^①。以生态修复福利政策促进

① 一般情况下环境侵权损害赔偿可以弥补部分直接财产损失,但是却不能对由此引发的一系列间接经济利益减损有所补偿。发达国家的成功经验是利用完善的社会保障制度予以弥补。

当地环境保险、赔偿基金等制度的完善,使国家的生态文明建设真正惠益于普通民众。

三是实行联合开发,通过经济手段,激励全社会资金直接参与欠发达地区的生态修复投资,并进行惠益分享。这种制度的目的就是要充分调动第三方治理的积极性,促使社会资本广泛参与生态修复工程,并从中保障其能够获得实际经济利益。还要积极培育新兴的生态修复产业链,为生态修复地区的成功转型提供新的生存和发展路径。它包括:建立生态修复激励制度,采取税收优惠、贴息贷款、减免收费、财政补贴等措施,鼓励社会资金参与国家的生态修复工程建设,激励创业并培育新兴的生态修复服务产业链;建立生态修复区域协作、有区别的责任承担及生态修复惠益分享等机制,将共同富裕政策同生态修复工程的社会效益相统一,让生态文明建设红利惠及欠发达地区,减轻其转型发展压力,构建更加公平的社会;建立以生态修复工程带动城市化建设的机制,通过相应工程的实施既改造出更适应人生存和发展的生态环境,亦打造出崭新的现代化城市。

总之,生态修复应当是自然修复与社会修复密切结合的系统工程。在制度的建设中不应将二者割裂开来,偏废任何一个方面都实现不了真正意义上的生态修复法治化。生态修复制度的完善不仅要继续完善已有的自然修复制度,更应当加快构建社会修复制度。在立法上可以让一些长期开展生态修复工程,又有制度和政策运行基础的地区优先进行地方立法试点。为保障相应制度的实施,还应当建立更加严格的责任制度,明确生态修复不仅仅是一种法律责任,更是一种经济的、道德的、政治的责任,形成政府负责、社会共担、共同富裕的生态修复责任制度体系。篇幅所限,略论尚简,但仍希冀生态修复制度的实施,能够促使生态修复地区“涅槃重生”,重新获得新的发展动力;真正通过生态修复工程落实先富带动后富的共同富裕国策,让生态文明建设的红利真正有益于民生改善,惠益于社会公平之发展。

参考文献:

- [1] 王建平. 灾区生态修复的法律支持——以 5.12 汶川大地震灾区生态修复条例制定为视角[C]//中国法学会环境资源法学研究会. 生态文明与环境资源法——2009 年全国环境资源法学研讨会论文集. 北京:中国农业科学技术出版社, 2009:630-631.
- [2] 吕玉梅. 我国采矿塌陷区生态修复法律制度研究[D]. 济南:山东师范大学法学院, 2010:3.
- [3] 张晶. 我国矿区生态环境修复法律制度研究[J]. 环保科技, 2008(1):13-15.
- [4] 沈跃东. 论状态责任我国生态修复法制中的运用[C]//中国法学会环境资源法学研究会. 生态文明与环境资源法——2009 年全国环境资源法学研讨会论文集. 北京:中国农业科学技术出版社, 2014:479.
- [5] 易崇燕. 我国污染场地生态修复法律责任主体研究[J]. 学习论坛, 2014(7):79.
- [6] 方印. 我国生态修复法律制度立法若干问题思考[C]//中国法学会环境资源法学研究会. 生态文明与环境资源法——2009 年全国环境资源法学研讨会论文集. 北京:中国农业科学技术出版社, 2010:39-40.
- [7] 国际生态恢复协会. 生态恢复入门指南[EB/OL]. (2004-10-25)[2016-02-10]. http://c.ymcdn.com/sites/www.ser.org/resource/resmgr/custompages/publications/SER_Primer/ser-primer-chinese.pdf?hhSearchTerms=%22primer%22.
- [8] 吴鹏. 以自然应对自然:应对气候变化视野下的生态修复法律制度研究[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2014:33.
- [9] 艾晓燕,徐广军. 基于生态恢复与生态修复及其相关概念的分析[J]. 黑龙江水利科技, 2010(3):45-46.
- [10] 王震洪,朱晓柯. 国内外生态修复研究综述[C]//中国水土保持学会. 发展水土保持科技、实现人与自然和谐——中国水土保持学会第三次全国会员代表大会学术论文集. 北京:中国农业科学技术出版社, 2006:26.
- [11] 王灿发. 论生态文明建设法律保障体系的构建[J]. 中国法学, 2014(3):35.
- [12] 环境科学大辞典[M]. 北京:中国环境科学出版社, 2008:577.
- [13] 王如松,欧阳志云. 社会—经济—自然复合生态系统与可持续发展[J]. 中国科学院院刊, 2012(3):339.
- [14] 焦居仁. 生态修复的要点与思考[J]. 中国水土保持, 2003(2):1.
- [15] 王治国. 关于生态修复若干概念与问题的讨论(续)[J]. 中国水土保持, 2003(11):21.
- [16] 吴鹏. 论采煤塌陷区生态修复法律制度的完善——以淮南市采煤塌陷区为例[J]. 资源科学, 2013(2):456.

(责任编辑:王 薇)